

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batin yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.¹ Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.² Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Negara RI) Tahun 1945 yang merupakan acuan dasar dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara.³

Manusia dihadapkan pada 3 (tiga) kebutuhan dasar yaitu sandang (pakaian), pangan (makanan), dan papan (rumah). Tidak hanya memenuhi kebutuhan sandang dan pangan, namun masyarakat juga penting untuk memenuhi kebutuhan papan, sebagai tempat untuk bernaung setiap harinya.

¹ Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti. hlm 3.

² Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pidana Dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana. hlm 1.

³ Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 229.

Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik di perkotaan maupun pedesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk.

Keberadaan sebuah hunian dapat dijadikan patokan dalam mengukur sebuah kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan makna yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada Pasal 28 H ayat (1) yang berbunyi:

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal. Dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan.”

Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang penting dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri mandiri, dan produktif. Sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.⁴

Rumah tidak hanya dimiliki secara privat namun juga terdapat rumah yang dimiliki oleh negara. Rumah yang dimaksud adalah rumah negara, dimana rumah ini diperuntukkan secara khusus untuk pegawai negeri ataupun pejabat sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara yang berbunyi:

⁴ Urip Santoso, *Hukum Perumahan, Kencana (Pranadamedia Group)*, Jakarta, 2014, hlm. 2

*“Rumah Negara adalah bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri”.*⁵

Rumah Negara terdapat di bawah lingkungan Kementerian maupun di lingkungan non-kementerian. Rumah Negara secara umum dikelola oleh Kementerian Keuangan dan secara khusus dikelola pada kementerian terkait, seperti Kementerian Pertahanan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Keuangan, dan lain sebagainya. Dalam lingkungan Kementerian Pertahanan terdapat Badan Sarana Pertahanan (Baranahan) yang mengelola barang milik negara berupa tanah, bangunan, dan lain sebagainya.

Demikian juga rumah dinas yang ditempati pejabat/PNS daerah adalah barang milik daerah karena diperoleh dari APBD atau perolehan lainnya yang sah sehingga harus dikelola dan ditatausahakan dengan baik pula.

Keberadaan aset harus dijaga dan dikelola serta digunakan untuk kemanfaatan masyarakat dan negara. (negara dalam tulisan ini termasuk juga barang milik daerah) Persoalan aset pernah disinggung oleh BPK, karena banyak aset-aset negara/daerah belum terurus atau ditatausahakan dengan baik yang merupakan sebagai bagian dari kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) instansi atau pemda.

Sebagaimana orang lainnya, pegawai negeri maupun yang telah berstatus sebagai purnawirawan pasti memiliki keinginan untuk memenuhi

⁵ Lihat Pasal 1 angka 1 PP No. 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara

kebutuhannya, terkait hal ini ialah kebutuhan akan papan (rumah/hunian) dengan cara yang sesuai dengan kemampuannya. Mereka yang berkesempatan untuk menghuni rumah negara dapat berusaha untuk memenuhi kebutuhan mereka akan rumah yang layak dengan cara mengajukan permohonan pengalihan status dan/atau pengalihan hak atas rumah yang mereka huni.

Menurut Satjipto Rahardjo, pemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti dibanding dengan penguasaan. Pemilikan menunjukkan hubungan antara seseorang dengan objek milik sasaran pemilikan. Namun berbeda dengan penguasaan yang bersifat faktual maka pemilikan terdiri dari kompleks hak-hak, yang kesemuanya dapat digolongkan ke dalam *ius in rem*, karena pemilikan berlaku terhadap semua orang.⁶ Hal inilah yang mendasari keinginan yang lebih besar untuk memiliki sebuah rumah.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa barang-barang milik daerah digolongkan sebagai berikut :

a) Barang tidak Bergerak

1. Tanah, tanah pertanian, perkebunan, lapangan olah raga, jalan-jalan dll
2. Gedung, gedung yang dipergunakan untuk kantor, gudang, pabrik, sekolah, rumah sakit dll
3. Gedung tempat tinggal tetap atau sementara
4. Monumen

b) Barang- barang bergerak

⁶ Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hlm. 65

1. Alat besar
2. Peralatan yang berada dalam pabrik
3. Peralatan kantor
4. Semua inventaris
5. Alat pengangkutan
6. Inventaris perlengkapan rumah sakit.

c) Barang persediaan yakni barang yang disimpan dalam gudang.⁷

Dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara dinyatakan bahwa pengalihan status rumah Negara adalah perubahan status Rumah Negara Golongan II menjadi Rumah Negara Golongan III, atau perubahan status Rumah Negara Golongan I menjadi Rumah Negara Golongan II atau sebaliknya yang berdiri sendiri dan/atau berupa Satuan Rumah Susun beserta atau tidak beserta tanahnya.⁸

Rumah Negara ini digolongkan menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu :

- 1) Rumah Negara Golongan I adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut.

⁷ Hadjon Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya.

⁸ Lihat Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengadaan, Penetapan Status, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara

- 2) Rumah Negara Golongan II adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada negara.
- 3) Rumah Negara Golongan III adalah Rumah Negara yang tidak termasuk Golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya.⁹

Apabila sang penghuni rumah negara ingin mengajukan permohonan atas rumah negara masih bergolongan II, maka ia dapat melakukan tukar-menukar sebagaimana dalam Pasal 13 ayat (3) Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pembinaan Rumah Negara Di Lingkungan Departemen Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia yang menyatakan bahwa, pengalihan rumah negara Golongan II menjadi rumah negara Golongan III berdasarkan kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum dapat dilaksanakan, apabila penghuni ingin memiliki rumah negara Golongan II dapat dipindahtangankan dengan cara tukar-menukar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila sang penghuni rumah negara ingin mengajukan permohonan atas rumah negara masih bergolongan II, maka ia dapat melakukan tukar-menukar sebagaimana dalam Pasal 13 ayat (3) Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pembinaan Rumah Negara Di Lingkungan Departemen Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia yang menyatakan bahwa, pengalihan rumah

⁹ Lihat Pasal 1 angka 2-4 Perpres No. 11 Tahun 2008 Tentang Rumah Negara

negara Golongan II menjadi rumah negara Golongan III berdasarkan kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum dapat dilaksanakan, apabila penghuni ingin memiliki rumah negara Golongan II dapat dipindahtangankan dengan cara tukar-menukar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin PNS, sebagian kewajiban PNS memuat, bahwa: (1) setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah, (2) mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri atau pihak lain, (3) menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah dan PNS, dan (4) mengangkat dan mentaati sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan berdasarkan Peraturan Perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil berhak atas gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya; berhak atas cuti; dan yang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan berhak atas pensiun.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 terdapat larangan-larangan PNS yaitu: Melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan

¹⁰ Permen No 30 tahun 2009 Tentang Tata cara Pembinaan Rumah Negara Di Lingkungan Departemen Pertanahan Dan Tentara Nasional Indonesia

dan martabat Negara, Pemerintah dan PNS; menyalahgunakan wewenang; menyalahgunakan barang-barang, uang atau surat-surat berharga milik Negara.¹¹

Namun Prakteknya, pemenuhan akan rumah yang layak cenderung sangat sulit dipenuhi oleh seseorang yang masih berstatus pegawai, prajurit, maupun pensiun/purnawirawan di bawah Kementerian Pertahanan. Hal ini menunjukkan terjadinya kesenjangan antara yang peraturan dan kenyataannya, yaitu dalam peraturan pemerintah tentang Rumah Negara menyatakan bahwa penghuni rumah negara memiliki hak untuk dapat melakukan pengalihan hak atas rumah negara yang mereka huni namun pada kenyataannya hal tersebut bisa dikatakan tidak pernah terjadi. Hal ini mengakibatkan mereka yang telah menempati rumah tersebut tidak mau pindah dikarenakan mereka merasa bahwa rumah itu adalah peninggalan kakek moyangnya atau dulunya seorang prajurit tentara yang sudah lama tinggal disana, dan lama kelamaan rumah tersebut dihuni oleh anak cucu dan cicit mereka atau bisa dikatakan turun temurun. Seharusnya pemerintah bisa mengganti rugi seseorang yang masih berstatus pegawai, prajurit, maupun pensiun/purnawirawan untuk mendapatkan haknya dalam rumah yang telah mereka tinggali dan juga bisa diberikan kompensasi sebagai imbalan bagi mereka yang berjasa dalam membela Negara Indonesia ini. Namun saya telah melihat Pemerintah sendiri pun tidak ada campur tangan dalam menangani kasus ini.

¹¹Abbu Samman Lubis, *PENYELESAIAN KASUS RUMAH DINAS YANG DITEMPATI PENSIUNAN*, <https://kppnmalang.com/>, diakses 15 April 2018

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan aturan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 terkait dengan pengalihan penguasaan rumah dinas yang dikuasai oleh Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia?
2. Bagaimana solusi dalam kendala pelaksanaan pengalihan rumah dinas kepada Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan aturan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 terkait dengan pengalihan penguasaan rumah dinas yang dikuasai oleh Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia
2. Untuk mengetahui bagaimana solusi dalam kendala pelaksanaan pengalihan rumah dinas kepada Purnawirawan Tentara Nasional Indonesia

D. Kegunaan Dan Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah diuraikan diatas maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, sebagai berikut:

- a. Secara Akademis/Teoritis

Diharapkan penulisan ini dapat memberikan masukan atau kontribusi secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terutama dalam disiplin ilmu Hukum Keperdataan.

b. Secara Praktis

Diharapkan penulisan ini dapat memberikan masukan bagi para pihak yang terkait dengan masalah/kasus yang diteliti didalam penulisan ini. Terutama bagi Tinjauan Yuridis Sosiologis Implementasi Peraturan pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 dalam Pengalihan Penguasaan Rumah Dinas Oleh Purnawirawan Tentara nasional Indonesia

2. Kegunaan Penelitian

Diharapkan dengan lahirnya tulisan ini dapat menambah pengetahuan ilmu hukum khususnya hukum perdata mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 dalam pengalihan penguasaan rumah dinas oleh purnawirawan Tentara Nasional Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penyusunan Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian sosiologis-yuridis, yaitu penelitian dengan menggambarkan peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara dan juga Landasan Yuridis menggambarkan peraturan yang

dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Malang. Tepatnya di Kodam V Brawijaya di Jl. Panglima Sudirman. Dibagian Puskopad atau Pelayanan Personil Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat.

3. Jenis Dan Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini terbagi atas 2, yaitu:

1) Data Primer

Berupa data-data yang bersumber dari responden. Dalam hal ini data yang diperoleh penulis merupakan data dari hasil wawancara yang dilakukan secara purposive guna mendapatkan informasi mengenai rumah negara.

2) Data Sekunder

Merupakan suatu data yang didapatkan dari hasil penelitian pustaka (library research) dimana studi kepustakaan tersebut dilakukan untuk memperoleh landasan teoritis mengenai pengalihan penguasaan rumah dinas Selain itu tidak menutup kemungkinan penulis memperoleh bahan-bahan atau data yang terkait dengan pengalihan penguasaan rumah dinas tersebut dari sumber atau literatur lainnya baik melalui peraturan

perundang- undangan, bahan bacaan, jurnal, artikel maupun media elektronik, dan website resmi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun cara untuk mengumpulkan data, penulis melakukan teknik sebagai berikut :

- 1) Untuk mengumpulkan data primer (field research), penulis melakukan wawancara yaitu berupa tanya jawab secara langsung dengan responden maupun mengambil data-data dari instansi terkait, Observasi yaitu informasi yang didapat dari ruang, pelaku, kegiatan, obyek, peristiwa, perbuatan, waktu dan perasaan, Studi dokumentasi yaitu metode pengumpulan data dengan melihat dan menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain.
- 2) Untuk mengumpulkan data sekunder (library research), penulis melakukan kajian pada buku-buku, peraturan perundang- undangan, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah para sarjana, ensiklopedia, web resmi dari pihak kedua dan dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

5. Analisis Data

Data dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumah negara serta prinsip-prinsip hukum yang berasal dari pandangan para sarjana maupun dari doktrin-doktrin hukum. Data-data yang telah diperoleh di lapangan lalu

dikaitkan dengan peraturan-peraturan yang berlaku dan akhirnya diambil kesimpulan.

F. Sistematika Laporan Penelitian

Sistematika penulisan adalah sistematika penulisan hukum yang bentuknya dalam penulisan ini terdiri dari 4 (empat) Bab yang masing-masing menjelaskan mengenai permasalahan yang diuraikan sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Terdiri dari Latar belakang, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Kegunaan penelitian, Metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Berisi tentang teori-teori hukum tentang Tinjauan Mengenai Rumah, Pengertian Rumah Negara, dan Tinjauan mengenai penguasaan terhadap pengalihan rumah negara

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berisi tentang hasil dari penelitian yang telah dilakukan di lapangan setelah itu dikaji dan dianalisa secara sistematis dengan menggunakan teori-teori hukum yang digunakan dalam Bab Tinjauan Pustaka dengan mengaitkannya pada data atau dokumen yang telah diperoleh pada saat penelitian.

Bab IV : Penutup

Pada bab ini merupakan bab terakhir yang berisi tentang kesimpulan dan saran terkait dengan permasalahan yang telah diteliti oleh penulis serta penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam proses pembelajaran.

